EUROPESE
COMMISSIE

Straatsburg, 19.5.2015
COM(2015) 215 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Betere regelgeving voor betere resultaten - Een EU-agenda

{SWD(2015) 110 final}
{SWD(2015) 111 final}

NL NL

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Betere regelgeving voor betere resultaten - Een EU-agenda

1. BETERE RESULTATEN BOEKEN: ONZE WERKWIJZE OP EUROPEES NIVEAU VERANDEREN.

De Europese Commissie is vastbesloten om veranderingen aan te brengen in wat de Europese Unie (hierna "EU" genoemd) doet en hoe zij dit doet. De EU, haar instellingen en haar rechtscorpus moeten ten dienste staan van burgers en ondernemingen, die dat in hun dagelijks leven en bij hun dagelijkse activiteiten moeten kunnen vaststellen. Wij moeten hun vertrouwen in ons vermogen om resultaten te boeken herwinnen.

De Commissie-Juncker betekent een nieuwe start. Het is onze prioriteit oplossingen aan te reiken voor de grote problemen die niet door de lidstaten alleen kunnen worden aangepakt: een investeringsplan om 315 miljard EUR te mobiliseren voor meer banen en groei; een energie-unie die zorgt voor betrouwbare, betaalbare en duurzame energie; een interneveiligheidsagenda om het hoofd te bieden aan gemeenschappelijke dreigingen zoals terrorisme en georganiseerde criminaliteit; een digitale interne markt om online kansen te scheppen, en een migratieagenda. Onze nieuwe initiatieven vloeien voort uit echte politieke prioriteiten. De Commissie kan en mag zich niet inlaten met elk probleem in de EU. Deze gewijzigde aanpak blijkt uit het eerste werkprogramma van de Commissie. Dat programma omvat precies 23 belangrijke nieuwe initiatieven, die alle nauw aansluiten bij de overeengekomen beleidsprioriteiten. Ook in de aanvullende en routine-acties die in de loop van het jaar zullen volgen, zullen dezelfde aandachtspunten en doelstellingen naar voren komen. Het initiatief voor een "resultaatgerichte EU-begroting" zal ook als doel hebben de meerwaarde van de EU-begroting voor EU-burgers aan te tonen.

Politieke prioriteiten sturen het optreden van de Commissie inzake de uitdagingen waarvoor de EU zich thans gesteld ziet. Betere regelgeving is een instrument om een basis te verschaffen voor tijdige en goed onderbouwde beleidsbeslissingen, maar kan nooit in de plaats komen van politieke beslissingen.

Wij schetsen vandaag verdere maatregelen om te komen tot betere regels voor betere resultaten. We zullen de beleidsvorming verder openstellen en beter luisteren naar en in overleg treden met degenen die EU-wetgeving uitvoeren en ervan profiteren. Wij zullen met een frisse kijk op alle beleidsterreinen nagaan of de bestaande maatregelen moeten worden verbeterd.

Wij zullen doorgaan zoals wij zijn begonnen: ons concentreren op de zaken die echt door de EU moeten worden aangepakt en ervoor zorgen dat die goed worden aangepakt. De toepassing van de beginselen van betere regelgeving zal ervoor zorgen dat maatregelen empirisch zijn onderbouwd, goed zijn ontworpen en tastbare en duurzame voordelen opleveren voor burgers, ondernemingen en de samenleving als geheel.

Dit geldt zowel voor nieuwe EU-wetgeving als voor het uitgebreide bestaande EU-wetgevingscorpus. Deze wetgeving is van essentieel belang voor duurzame ontwikkeling, voor de interne markt die onze economie stuurt en voor het stimuleren van investeringen die nodig zijn om werkgelegenheid en groei te creëren. Zij ligt aan de basis van het Europese sociale model en geeft zin aan de rechten en vrijheden die burgers koesteren, zoals hun veiligheid en recht op toegang tot de rechter. Zij helpt ons te reageren op gemeenschappelijke

uitdagingen, zoals de continuïteit van de energievoorziening en de bescherming van het milieu en het klimaat. In veel gevallen komt één reeks EU-voorschriften in de plaats van een lappendeken van 28 verschillende nationale regelingen, en wordt op die manier het leven voor burgers en ondernemingen gemakkelijker gemaakt, het rechtskader vereenvoudigd, de regelgevingsdruk in de interne markt verlicht, en de voorspelbaarheid van de regelgeving vergroot.

Het rechtscorpus van de EU is niet alleen noodzakelijk, het is ook onze grote sterkte — het maakt dat de EU kwalitatief verschilt van enig ander model van collectief bestuur in de wereld. Daarom is het zo belangrijk dat elke individuele maatregel uit de EU-regelgeving geschikt is voor het beoogde doel, modern, alsook doeltreffend, evenredig, operationeel en zo eenvoudig mogelijk is. Wetgeving moet doen waarvoor zij bestemd is, gemakkelijk uit te voeren zijn, zekerheid bieden en voorspelbaar zijn, en zij mag geen onnodige lasten meebrengen. Het moet gaan om redelijke, realistische regels die naar behoren worden uitgevoerd en gehandhaafd in de hele EU. Regels moeten hun werk doen om onze gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken — niet meer, niet minder.

Betere regelgeving is geen kwestie van "meer" of "minder" EU-wetgeving; zij houdt evenmin deregulering in of het ontnemen van de prioriteit van bepaalde beleidsterreinen, noch de aantasting van de waarden die ons dierbaar zijn: sociale bescherming, milieubescherming en grondrechten, waaronder gezondheid, om slechts enkele voorbeelden te noemen. Betere regelgeving is ervoor zorgen dat we de ambitieuze doelstellingen die we onszelf hebben opgelegd, werkelijk verwezenlijken.

In de afgelopen tien jaar heeft de EU een uitgebreide reeks instrumenten en procedures voor betere regelgeving aangenomen die dat moeten waarborgen. Deze ingrijpende veranderingen leveren al concrete resultaten op, maar de Commissie heeft besloten verder te gaan.

Ons streven naar betere regelgeving moet over de hele linie van toepassing zijn, voortbouwend op de vooruitgang die reeds is geboekt met de effectbeoordeling en het programma voor gezonde regelgeving (REFIT). Wij mogen geen beleid opleggen maar moeten het inclusief voorbereiden, op basis van volledige transparantie en betrokkenheid, en luisteren naar de standpunten van degenen die de gevolgen van de wetgeving ondervinden, zodat deze gemakkelijk uit te voeren is. Wij staan open voor externe feedback en externe toetsing om ervoor te zorgen dat we voor de juiste aanpak kiezen. Het EU-beleid moet ook regelmatig worden herzien: wij moeten transparant zijn en verantwoording afleggen over de vraag of wij onze beleidsdoelstellingen bereiken, over wat goed heeft gewerkt en over wat moet veranderen.

Betere regelgeving is geen bureaucratische exercitie. Burgers, ondernemingen en andere belanghebbenden beoordelen de EU aan de hand van de gevolgen van haar handelingen: niet alleen nieuwe initiatieven, maar, wat nog belangrijker is, de reeds geldende voorschriften. De Commissie verbindt zich ertoe de politieke verantwoordelijkheid op zich te nemen om in haar werkzaamheden de beginselen en procedures van betere regelgeving toe te passen, en roept de andere EU-instellingen en de lidstaten op om hetzelfde te doen.

2. OPENHEID EN TRANSPARANTIE

2.1. Meer raadplegen, beter luisteren

De openstelling van de beleidsvorming kan de EU transparanter en meer verantwoordelijk maken, maar zorgt er ook voor dat het beleid wordt gebaseerd op de beste beschikbare gegevens en maakt het doeltreffender. Op alle niveaus — lokaal, regionaal, nationaal en op

EU-niveau — begrijpen degenen die de gevolgen van wetgeving ondervinden, het best het effect dat wetgeving zal hebben, en zij kunnen tevens gegevens aanreiken om de wetgeving te verbeteren.

De Commissie is voornemens om nog beter naar burgers en belanghebbenden te luisteren en open te staan voor hun feedback in alle stadia van de procedure — vanaf het eerste idee, over het moment waarop de Commissie een voorstel doet, tot de aanneming van wetgeving en de evaluatie ervan. De Commissie is voornemens om een webportaal op te zetten waar elk initiatief kan worden gevolgd.

Voortbouwend op de bestaande minimumnormen inzake raadpleging[1] versterken de nieuwe richtsnoeren van de Commissie voor betere regelgeving onze inzet voor raadplegingen van hoge kwaliteit, die transparant zijn, alle relevante belanghebbenden bereiken en gericht zijn op de gegevens die nodig zijn om weloverwogen beslissingen te nemen. Dit zal op twee belangrijke manieren gebeuren.

Ten eerste zullen belanghebbenden hun mening kunnen geven over de gehele levenscyclus van een beleidsmaatregel. "Routekaarten" en "aanvangseffectbeoordelingen" zullen belanghebbenden de gelegenheid bieden om feedback te geven en hen aanzetten om relevante informatie te geven, vanaf het allereerste begin van de werkzaamheden betreffende een nieuw initiatief[2]. Er zullen ook openbare raadplegingen van twaalf weken plaatsvinden bij de voorbereiding van nieuwe voorstellen, bij de evaluatie van bestaande wetgeving en bij het uitvoeren van "geschiktheidscontroles" van bestaande wetgeving. Nadat de Commissie een voorstel heeft aangenomen, hebben de nationale parlementen de gelegenheid om gemotiveerde adviezen inzake subsidiariteit uit te brengen. Daarnaast zal de Commissie burgers en belanghebbenden verzoeken binnen acht weken feedback te geven[3]: om deze standpunten mee te kunnen nemen in het wetgevingsdebat, zal de Commissie deze verzamelen en voorleggen aan het Europees Parlement en de Raad.

Ten tweede zullen alle belanghebbenden feedback kunnen geven over handelingen tot vaststelling van technische of specifieke elementen die nodig zijn voor de uitvoering van door het Europees Parlement en de Raad aangenomen wetgeving. Voor het eerst zullen de ontwerpteksten van gedelegeerde handelingen gedurende vier weken op de website van de Commissie toegankelijk zijn voor het grote publiek, parallel met de raadpleging van deskundigen in de lidstaten. Belangrijke uitvoeringshandelingen die onderworpen zijn aan een advies van een comité, zullen gedurende vier weken openbaar worden gemaakt, zodat belanghebbenden hun opmerkingen zullen kunnen maken vóór de stemming door de lidstaten in het betrokken comité[4]. De Commissie zal online een indicatieve lijst publiceren van

[1] COM(2002) 704 aangevuld door COM(2012) 746, SWD(2012) 422 en COM(2014) 368.

[2] Deze routekaarten en aanvangseffectbeoordelingen zullen worden verspreid via een geautomatiseerd waarschuwingssysteem: https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do; http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do

[3] Onverminderd de specifieke regeling die van toepassing is op de voorstellen van de Commissie in het kader van artikel 155, lid 2, VWEU.

[4] Bepaalde uitzonderingen zullen van toepassing zijn zowel op ontwerpen van gedelegeerde handelingen als op ontwerpen van uitvoeringshandelingen, onder andere: wanneer de ontwerpuitvoeringshandelingen betrekking hebben op financieel beheer en, voor beide soorten handelingen, wanneer er geen (of beperkte) beoordelingsvrijheid bestaat over de inhoud; wanneer reeds uitgebreide raadpleging heeft plaatsgevonden tijdens de voorbereiding van de handeling (zoals die welke door een EU-agentschap wordt verricht); wanneer spoedeisendheid deze raadplegingen verhindert, of om andere gegronde redenen.

dergelijke handelingen die op til zijn, zodat de belanghebbenden vooraf hun planning kunnen maken. Evenredige effectbeoordelingen zullen ook noodzakelijk zijn telkens de gevolgen significant kunnen zijn.

Gezien de rol en de autonomie van de sociale partners zullen specifieke regelingen van toepassing zijn op de raadplegingen van de Commissie in het kader van artikel 154 VWEU en op haar voorstellen in het kader van artikel 155 VWEU.

2.2. Beter uitleggen wat we doen, en waarom

In elk geval moeten wij beter uitleggen waarom wij handelen, welke resultaten wij hopen te bereiken en wat de gevolgen ervan kunnen zijn. Elk voorstel van de Commissie zal vergezeld gaan van een betere toelichting[5]. Naast het doel van de voorgestelde maatregel zal daarin ook worden uiteengezet hoe de beginselen van betere regelgeving zijn toegepast: waarom het initiatief nodig is, waarom het het beste instrument is dat de EU kan gebruiken, wat de belanghebbenden ervan vinden en wat de waarschijnlijke milieu-, sociale en economische gevolgen zullen zijn, met name voor het concurrentievermogen en voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). De toelichting zal ook een uitgebreider uiteenzetting bevatten van de wijze waarop het initiatief voldoet aan de dubbele test van subsidiariteit (waarom de doelstelling niet door de lidstaten alleen kan worden bereikt) en evenredigheid (waarom de voorgestelde maatregel niet verder gaat dan wat nodig is om het doel ervan te verwezenlijken). Dit is van essentieel belang om de verantwoordingsplicht te versterken.

2.3. Hoe het EU-recht gevolgen heeft voor burgers, ondernemingen en de samenleving als geheel — de kans voor eenieder om zijn stem te laten horen

De Commissie wil dat belanghebbenden feedback kunnen geven, niet alleen op vaste "checkpoints" wanneer een bepaald beleid wordt ontwikkeld, maar te allen tijde en over alle aspecten van het EU-beleid en de EU-wetgeving. Wij willen weten welke gevolgen EU-wetgeving heeft voor burgers en ondernemingen, en hoe wij deze beter kunnen laten functioneren.

Met de nieuwe functie "Lighten the Load – Have Your Say" ("verlicht de lasten en laat uw stem horen") op de website van de Commissie over betere regelgeving zal iedereen de mogelijkheid hebben om zijn standpunten kenbaar te maken en opmerkingen te maken over de bestaande EU-wetgeving en initiatieven, naast de formele raadplegingen die de Commissie houdt. We willen van burgers horen wat hen ergert, wat zij lastig vinden of wat volgens hen moet worden verbeterd. Wij zullen reageren via directe follow-up of de opmerkingen ter nadere overweging doorzenden aan het nieuwe platform van belanghebbenden, dat hieronder wordt beschreven. Dit zal de Europese burgers, sociale partners en individuele ondernemingen een rechtstreeks middel geven om het EU-beleid te begrijpen en te beïnvloeden, met behulp van interactieve instrumenten die geschikt zijn voor het digitale tijdperk.

---

5 Voor alle wetgevingsvoorstellen en gedelegeerde handelingen is een toelichting vereist, maar niet voor uitvoeringshandelingen.

3. HET BETER DOEN: BETERE INSTRUMENTEN VOOR BETER BELEID

3.1. Onze doelstellingen verwezenlijken: betere regelgeving als een evenwichtige agenda

Betere regelgeving is geen kwestie van voorkeur geven aan bepaalde beleidsmaatregelen of doelstellingen boven andere. Het gaat erom duidelijk te zijn over de doelstellingen, welke die ook zijn. Het gaat erom dat de beleidsoplossing de beste en minst omslachtige manier is om deze doelstellingen te bereiken en het gaat erom eerlijk te zijn over de vraag of de oplossingen goed werken. Alle significante effecten — positieve of negatieve, kwantificeerbaar of niet — moeten worden geanalyseerd en in aanmerking worden genomen.

Vanaf vandaag zijn nieuwe, geïntegreerde richtsnoeren voor betere regelgeving van toepassing op de werkzaamheden van de Commissie[6]. Deze zullen ervoor zorgen dat economische, sociale en milieueffecten nog steeds in gelijke mate in aanmerking worden genomen in al het analytische werk van de Commissie, samen met de grondrechten. Zij bevestigen het engagement van de Commissie gebruik te maken van de beste beschikbare bewijselementen en wetenschappelijke kennis en versterken haar inzet om duidelijke toezichts- en uitvoeringsplannen vast te stellen voordat er maatregelen worden getroffen. Zij zullen er ook voor zorgen dat het in alles wat wij doen, een prioriteit blijft de EU concurrentieel te houden en te zorgen voor een duurzame ontwikkeling van de EU.

Bij het onderzoeken van beleidsoplossingen zullen wij kijken naar zowel regelgevende maatregelen als goed doordachte[7] niet-regelgevende instrumenten, alsook naar verbeteringen van de uitvoering en handhaving van bestaande wetgeving. Wij zullen bij onze oplossingen alle mogelijkheden benutten die digitale en andere technologieën vandaag bieden en morgen zouden kunnen bieden, en die geen belemmering vormen voor innovatie en die effectief funtcioneren in zowel de digitale als de fysieke wereld.

Wij besteden bijzondere aandacht aan de regels die van invloed zijn op kmo's, die al te vaak het gevoel hebben dat zij worden belemmerd door bureaucratie. Niet al die regels komen echter uit Brussel. En veel EU-regels zijn even relevant voor kleinere ondernemingen als voor grotere ondernemingen: een werknemer in een kleine onderneming van ambachtelijke producten heeft hetzelfde recht op gezondheid en veiligheidsbescherming als iemand die in een grote fabriek werkt. Wanneer het wetgevingskader echter te complex, te omslachtig of te bureaucratisch is, bestaat het risico dat kleinere bedrijven simpelweg niet in staat zijn om dat in acht te nemen, zodat werknemers niet worden beschermd, of de schaarse middelen van de onderneming worden besteed aan de toepassing van regels, en niet zozeer aan de groei van de onderneming en het scheppen van banen.

Bij de voorbereiding van initiatieven zullen wij het beginsel "denk eerst klein" grondiger toepassen: rekening houden met de belangen van kleine en middelgrote ondernemingen bij het opstellen en evalueren van beleid, en voor hen een eenvoudigere regeling overwegen, met

---

[6] Er is een overgangsperiode tot eind 2015 voor de initiatieven die zich reeds in een vergevorderd stadium bevinden. De nieuwe raad voor regelgevingstoetsing zal, onder verwijzing naar de nieuwe voorschriften in de richtsnoeren voor betere regelgeving, in zijn kwaliteitsbeoordeling een pragmatische evaluatie maken, rekening houdend met de timing van het proces ter voorbereiding van elke effectbeoordeling en elke belangrijke evaluatie die onder zijn bevoegdheid valt. De openbare raadpleging over de ontwerpen van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen en de bekendmaking van de respectieve planning zullen geleidelijk worden ingevoerd, samen met de noodzakelijke voorschriften voor interne verwerking.

[7] Zie de beginselen voor betere zelf- en coregulering en de communautaire praktijk daarvan: http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/communities/better-self-and-co-regulation

inbegrip van een algemene vrijstelling voor micro-ondernemingen wanneer dat mogelijk en zinvol is[8]. Als geen van beide mogelijk zijn, bijvoorbeeld omdat anders de sociale, economische en milieudoelstellingen van de voorgestelde wetgeving niet doeltreffend kunnen worden verwezenlijkt, zal de Commissie toelichten waarom.

3.2. Een Commissie die openstaat voor toetsing

De hierboven gedane toezeggingen zijn een ambitieuze verandering in de manier waarop wij werken. Toetsing kan ons helpen vast te houden aan onze beginselen van betere regelgeving en ervoor zorgen dat voorstellen zijn gebaseerd op de beste beschikbare gegevens en analyse.

Sinds 2006 heeft de raad voor effectbeoordeling deze toetsing verricht. Hij heeft de kwaliteit gewaarborgd van de effectbeoordelingswerkzaamheden die de Commissie verricht voorafgaand aan beslissingen over nieuwe initiatieven. Zoals aangekondigd in december 2014[9], zal een nieuwe raad voor regelgevingstoetsing met een versterkte rol in de plaats komen van de bestaande raad.

De nieuwe raad zal de kwaliteit van de effectbeoordelingen evalueren die de politieke besluitvorming ondersteunen. Mocht de Commissie besluiten om tot actie over te gaan zonder een adequate ondersteunende effectbeoordeling, dan zal zij aan het publiek uitleggen waarom. Anders dan in het verleden zal de raad ook grote evaluaties en "geschiktheidscontroles" van bestaande wetgeving toetsen.

Door de samenstelling van de raad zal deze in staat zijn een onpartijdig advies uit te brengen op basis van uitgebreide kennis van de relevante analytische methoden. Zo zal de nieuwe raad bestaan uit een voorzitter en zes leden, die voor het eerst voltijds zullen werken en geen beleidsverantwoordelijkheid zullen dragen binnen de Commissie. Daarnaast zullen drie van die leden buiten de EU-instellingen worden aangeworven voor een vaste en niet-hernieuwbare termijn. Alle leden zullen op basis van hun deskundigheid worden geselecteerd via strenge en objectieve selectieprocedures.

3.3. Een gezamenlijk engagement van de EU-instellingen

Voorstellen van de Commissie zijn voorstellen — niet meer en niet minder. Zij worden ter overweging en goedkeuring aan de medewetgevers voorgelegd. Voorstellen komen zelden ongewijzigd uit het wetgevingsproces: het Europees Parlement en de Raad brengen wijzigingen aan. Zodra daarover overeenstemming is bereikt, wordt de wetgevingshandeling op nationaal of regionaal niveau omgezet door de lidstaten. Dit kan van invloed zijn op de voordelen en de kosten die deze met zich meebrengt — ten goede of ten kwade.

De Commissie heeft weliswaar een cruciale rol op het gebied van betere regelgeving, maar zij kan die doelstelling niet alleen verwezenlijken. In het kader van het democratische proces komt het recht om wetgeving te wijzigen van nature toe aan het Europees Parlement en de Raad, maar dat is ook het geval voor de verantwoordelijkheid om rekening te houden met de effecten van hun wijzigingen. Het Europees Parlement en de Raad zouden het engagement van de Commissie voor betere regelgeving moeten onderschrijven, net zoals de lidstaten wanneer zij het EU-recht omzetten en uitvoeren.

---

[8] De definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen vindt u hier: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_nl.htm

[9] Zie IP/14/2761.

In het interinstitutioneel akkoord van 2003 over beter wetgeven wordt uiteengezet hoe het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie moeten samenwerken om te zorgen voor de best mogelijke voorbereiding van EU-wetgeving. Deze goede voornemens zijn echter niet consequent uitgevoerd. Tussen 2007 en 2014 heeft de Commissie bijvoorbeeld meer dan 700 effectbeoordelingen verricht; in dezelfde periode heeft het Europees Parlement de effecten van ongeveer 20 van zijn wijzigingen beoordeeld, en heeft de Raad geen enkele effectbeoordeling verricht. De medewetgevers beginnen hun behandeling van een voorstel slechts zelden met een gedegen evaluatie van de effectbeoordeling van de Commissie. En met name in de laatste stadia van de onderhandelingen wordt nogal eens aan akkoord bereikt zonder ten volle rekening te houden met de directe en indirecte effecten waartoe compromissen kunnen leiden.

In het verleden zijn het Europees Parlement en de Raad soms terughoudend geweest om in te stemmen met maatregelen die de administratieve lasten zouden beperken. Een voorstel voor een uniforme btw-aangifte werd bijvoorbeeld door de lidstaten in de Raad afgezwakt en geblokkeerd, waardoor een besparing van 15 miljard EUR op de helling kwam te staan. De lidstaten gaan ook vaak verder dan wat strikt noodzakelijk is op grond van EU-wetgeving bij de uitvoering op nationaal niveau ("goldplating"). Dit kan leiden tot meer voordelen, maar ook tot onnodige kosten voor ondernemingen en overheden, die ten onrechte worden toegeschreven aan EU-wetgeving.

De Commissie stelt echter vast dat een nieuw politiek klimaat in zowel het Europees Parlement als de Raad de mogelijkheid biedt dat alle instellingen niet alleen de beginselen van betere regelgeving zouden onderschrijven, maar deze ook in acht zouden nemen.

Echte veranderingen kunnen pas plaatsvinden door een gezamenlijk engagement van alle EU-instellingen en alle lidstaten. De Commissie stelt een nieuw akkoord met het Europees Parlement en de Raad voor. Dat akkoord heeft als doel dat alle partijen zich ertoe verbinden betere wetgeving te maken en beter met elkaar samen te werken zodat burgers, ondernemingen en de samenleving als geheel in het dagelijkse leven de voordelen van de EU kunnen ervaren. Wij beschouwen betere regelgeving als een belangrijke beleidsprioriteit, zowel voor nieuwe voorstellen als voor bestaande wetgeving. Gezien onze gedeelde verantwoordelijkheid tegenover het grote publiek in de EU, verzoeken wij de andere instellingen om hetzelfde te doen, en met ons samen te werken om dat te bereiken.

In het bijzonder roepen wij het Europees Parlement en de Raad op:

- prioriteit te verlenen aan initiatieven die bestaande wetgeving zouden vereenvoudigen of verbeteren, zoals de initiatieven die worden genoemd in het REFIT-programma van de Commissie, teneinde de beoogde voordelen sneller tot stand te brengen;

- een effectbeoordeling uit te voeren betreffende elke substantiële wijziging die het Europees Parlement of de Raad voorstelt tijdens het wetgevingsproces. Wanneer het Europees Parlement en de Raad een akkoord bereiken dat aanzienlijk afwijkt van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, moeten zij nagaan welke economische, sociale en milieueffecten en gevolgen voor de regelgevingsdruk dat heeft, alvorens een definitieve beslissing te nemen;

- ermee in te stemmen dat wetgeving begrijpelijk en duidelijk moet zijn, het partijen mogelijk moet maken hun rechten en verplichtingen gemakkelijk te begrijpen, passende voorschriften over rapportage, toezicht en evaluatie moet bevatten, buitensporige kosten moet vermijden, en praktisch uit te voeren moet zijn;

- ermee in te stemmen dat elke instelling na elke substantiële wijziging van een voorstel van de Commissie een onafhankelijk panel mag verzoeken om een evaluatie van deze factoren. Een dergelijke evaluatie moet binnen een redelijke termijn worden afgerond en openbaar worden gemaakt en moet rekening houden met bestaande effectbeoordelingen. Elke instelling zou een lid van het panel aanwijzen, dat aantoonbaar over de vereiste specifieke deskundigheid beschikt, zich niet in een belangenconflict bevindt en onafhankelijk optreedt van de instelling die hem heeft aangewezen;

- ermee in te stemmen dat reeds geldende wetgeving naar behoren moet worden geëvalueerd om na te gaan of gebruik kan worden gemaakt van bestaande instrumenten, alvorens nieuwe initiatieven te overwegen;

- in elke nieuwe wetgevingshandeling systematisch bepalingen op te nemen die toezicht en toekomstige evaluatie mogelijk maken;

- er bij de lidstaten op aan te dringen om onnodige "gold-plating" van EU-regels te vermijden bij de omzetting ervan in nationaal recht. Dit kan weliswaar bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de wetgeving in de lokale context of als doel hebben grotere voordelen op te leveren, maar kan ook aanzienlijke extra lasten met zich brengen. De lidstaten moet worden verzocht om uitleg te geven over de redenen voor een dergelijke "gold-plating";

- in te stemmen met een herziening van de consensus inzake gedelegeerde handelingen, met inbegrip van criteria voor de afbakening van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen[10];

- te zorgen voor meer transparantie en participatie;

- zich in te zetten voor een betere formulering van wetgeving om ervoor te zorgen dat de EU-wetgeving correct, begrijpelijk, duidelijk en coherent is, zodat iedereen gemakkelijk en met zekerheid zijn rechten en plichten begrijpt;

- "herschikkingswetgeving" te bevorderen, zodat de wetgeving zelfs na wijziging duidelijk en goed gestructureerd blijft, en

- EU-wetgeving zo toegankelijk mogelijk te maken, zodat alle burgers online toegang hebben tot de bijgewerkte, betrouwbare, volledige en geconsolideerde wetgeving die voor hen gevolgen heeft.

Het voorstel van de Commissie voor een nieuw interinstitutioneel akkoord biedt een solide basis voor onderhandelingen en de Commissie hoopt dat de drie instellingen vóór het einde van dit jaar een nieuw akkoord zullen kunnen sluiten.

4. HET BESTAANDE WETGEVINGSCORPUS OPFRISSEN

Het afwegen van de kosten en baten moet meer zijn dan alleen maar een "momentopname" bij het ontstaan van een beleid: beoordeling en evaluatie moeten gedurende de hele levensduur

[10] Deze criteria zouden worden geformuleerd rekening houdend met het verslag-Szájer van het Europees Parlement (over de follow-up met betrekking tot de delegatie van wetgevingsbevoegdheden en de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren). Als gevolg van de overeenstemming over een nieuw akkoord moet mogelijkerwijze de regelgevingsprocedure met toetsing worden afgestemd op het Verdrag van Lissabon.

van een beleidsmaatregel plaatsvinden om ervoor te zorgen dat de maatregel geschikt blijft voor het beoogde doel. Dat betekent dat, nadat een beleidsmaatregel is uitgevoerd, moet worden gekeken naar de impact die de beleidsmaatregel daadwerkelijk heeft gehad op specifieke sectoren en dat voorstellen moeten worden gedaan om de lasten te verlichten zonder de beleidsambitie terug te schroeven. Een dergelijke evaluatie houdt doorgaans een openbare raadpleging in.

Er moet duidelijkheid zijn over eventuele teleurstellende resultaten en onbedoelde gevolgen op economisch, sociaal of ecologisch gebied. Wij moeten bereid zijn om het beleid opnieuw te bezien en waar nodig te verbeteren. Wij moeten ook nieuwe manieren vinden om met het Europees Parlement en de Raad te overleggen en tot overeenstemming te komen over wat goed heeft gewerkt en wat niet. Lukt dat niet, dan zijn pogingen om bureaucratie terug te dringen of de wetgeving waar nodig te wijzigen, gedoemd te mislukken.

Politici hebben de natuurlijke neiging om zich toe te leggen op nieuwe initiatieven. De EU wordt echter niet alleen beoordeeld op nieuwe politieke initiatieven, maar ook op de voor-en nadelen van bestaande EU-wetgeving. Als zodanig is het actief beheren van de bestaande EU-wetgeving politiek net zo belangrijk als het voorbereiden van nieuwe initiatieven.

Na verloop van tijd kan zelfs goed doordachte wetgeving achterhaald zijn, meer lasten meebrengen dan nodig is of niet langer aan de beoogde doelstellingen beantwooden. Veranderingen in de markt kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat wetgeving niet langer nuttig of relevant is, of niet langer aan haar doel beantwoordt. Veranderende technologie kan de mogelijkheid bieden om de beleidsdoelstelling gemakkelijker te verwezenlijken — bijvoorbeeld door het mogelijk te maken een formulier online in te dienen. Uit de lering die is getrokken uit de uitvoering van een beleidsmaatregel door een betere monitoring en evaluatie, kunnen ook nieuwe gegevens voortkomen over de beste beleidsoplossing.

4.1. Het REFIT-programma – het EU-recht geschikt houden voor het beoogde doel

Het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT) is het programma van de Commissie om erop toe te zien dat EU-wetgeving geschikt blijft voor het beoogde doel en tot de resultaten leidt die de EU-wetgevers voor ogen hadden. REFIT is niet gericht op deregulering, maar wel op *betere* regelgeving. Het heeft als doel de voordelen van het EU-recht voor burgers, ondernemingen en de samenleving als geheel op de meest efficiënte en effectieve manier te ontsluiten, en tegelijk de bureaucratie terug te dringen en de kosten te verlagen, zonder de beleidsdoelstellingen in gevaar te brengen. REFIT is geen eenmalige evaluatie: het houdt een blijvend engagement in om het rechtscorpus van de EU slank en gezond te houden.

REFIT en ambitieuze beleidsvorming gaan hand in hand. Eerlijke evaluaties van bestaande wetgeving zullen dikwijls dienen om manieren te vinden om de regelgevingsdruk te verlichten teneinde de uitvoering te verbeteren en de kwaliteitsnormen te verhogen. Met behulp van die evaluaties kunnen ook nieuwe beleidsuitdagingen worden vastgesteld die ontstaan in een snel veranderende wereld en die met oudere wetgeving minder goed kunnen worden aangepakt.

Sinds de start in 2012 heeft REFIT de dagelijkse problemen die de bestaande wetgeving voor burgers en ondernemingen oplevert, veel sterker onder de aandacht gebracht. De geboekte vooruitgang wordt gevolgd in het kader van het REFIT-scorebord: de meest recente versie

daarvan is vandaag bekendgemaakt[11]. De Commissie wil deze dynamiek benutten om REFIT te versterken en te komen tot betere, meer tastbare resultaten. REFIT zal:

– *gerichter werken* – door de aandacht te richten op de belangrijkste oorzaken van inefficiëntie en onnodige lasten;

– *kwantitatiever zijn* – elk REFIT-voorstel zal vergezeld gaan van ramingen van de potentiële voordelen en kostenbesparingen; na de aanneming van de wetgeving zal een actualisering van de ramingen worden gepubliceerd; de Commissie zal met de lidstaten en belanghebbenden samenwerken om te controleren of die potentiële voordelen worden vertaald in reële effecten op het terrein;

– *inclusiever zijn* – het nieuwe REFIT-platform zal een waardevolle bron zijn voor voorstellen ter verbetering van EU-wetgeving;

– *meer ingebed zijn in de politieke besluitvorming* – REFIT zal een prominente plaats innemen in het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie en in de politieke dialoog van de Commissie met de andere EU-instellingen vóór en na de vaststelling van het werkprogramma.

REFIT is een gedeelde verantwoordelijkheid. De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad krachtige steun te verlenen aan initiatieven ter verbetering van de doeltreffendheid en efficiëntie van de bestaande wetgeving.

4.2. REFIT in actie

Alle toekomstige REFIT-initiatieven zullen gekenmerkt zijn door deze nieuwe versterkte aanpak, voortbouwend op de werkzaamheden van het nieuwe REFIT-platform en de resultaten van lopende evaluaties, met name de evaluaties en geschiktheidscontroles die in het kader van REFIT als prioriteiten zijn aangemerkt.

De lering die uit deze evaluaties wordt getrokken, zal bijdragen tot de ontwikkeling van **toekomstige wetgevingsvoorstellen**. Wanneer de regelgevingskosten onevenredig blijken te zijn in verhouding tot de nagestreefde doelstellingen, zullen alternatieve benaderingen voor de verwezenlijking van dezelfde doelstellingen worden onderzocht. Toekomstige evaluaties van de regels betreffende de bijzondere btw-regeling voor kleine ondernemingen, het éénloketsysteem voor de EU-douane en de ecologische aandachtsgebieden zouden bijvoorbeeld kunnen leiden tot aanzienlijke besparingen.

Nieuwe en lopende initiatieven om de lasten te verminderen...

Later dit jaar zullen een aantal **nieuwe initiatieven** worden aangekondigd als onderdeel van het werkprogramma van de Commissie. De Commissie zet zich echter **reeds actief in** om de lasten te verminderen op gebieden als:

– overheidsopdrachten: de Commissie zal een standaardgegevensformulier voorstellen om de moeilijkheden aan te pakken die kmo’s ondervinden omdat zij telkens opnieuw lange en ingewikkelde documenten voor openbare aanbestedingen moeten invullen;

[11] SWD(2015)110

– bedrijfsstatistieken: de Commissie zal kostenbesparingen voor ondernemingen meten en verwezenlijken met een kaderverordening voor de integratie van bedrijfsstatistieken (FRIBS) en statistieken voor de eengemaakte markt (SIMSTAT);

– wetgeving inzake chemische stoffen: de EU-wetgeving inzake chemische stoffen heeft tot aanzienlijke kostenbesparingen geleid voor ondernemingen die actief zijn op de eengemaakte markt. Voor kleine ondernemingen is het echter moeilijk en duur om de bijbehorende administratieve voorschriften na te leven. De Commissie zal deze problemen aanpakken door de voorschriften voor het gebruik van stoffen in kleine hoeveelheden te vereenvoudigen en door een actieplan te presenteren om kmo's te helpen om te voldoen aan de voor deze hoeveelheden geldende registratietermijn van 1 juni 2018. In 2015 zullen voorstellen worden ingediend om de vergunningsprocedure te vereenvoudigen, om de hoeveelheid gevraagde informatie te beperken en om de voorspelbaarheid van de procedure te vergroten.

Intrekken van achterhaalde wetgeving...

Bovendien zal de Commissie sectorale wetgeving blijven evalueren om te bepalen welke wetgeving achterhaald is en niet langer aan haar doel beantwoordt of buitensporig belastend is, en zal de intrekking ervan voorstellen. Er werden op verschillende beleidsterreinen 23 wetgevingshandelingen gevonden die voor intrekking in aanmerking komen[12]. Op het gebied van landbouw en visserij worden jaarlijkse exercities gehouden om na te gaan welke wetgeving achterhaald is. Deze beste praktijken zullen worden uitgebreid naar de hele Commissie.

Evaluaties en geschiktheidscontroles...

Daarnaast worden er beoordelingen en uitgebreide evaluaties verricht die de weg zullen bereiden voor mogelijke toekomstige maatregelen op talrijke beleidsterreienen en wetgevingsgebieden — bijvoorbeeld inzake laattijdige betaling, pesticiden, voedings- en gezondheidsclaims, motorvoertuigenverzekeringen, de EU-verordening inzake derivaten en de EU-verordening inzake kapitaalvereisten.

Ook andere evaluatiewerkzaamheden die in het kader REFIT worden verricht, zijn bijna voltooid. Meer in het bijzonder:

– zal via de geschiktheidscontrole van de algemene levensmiddelenwetgeving (Verordening 178/2002) worden nagegaan of de fundamentele beginselen en definities effectief ten uitvoer zijn gelegd en of nieuwe verantwoordelijkheden voor exploitanten geschikt zijn voor het beoogde doel, rekening houdend met de regels en normen die in latere wetgeving zijn vastgesteld, de uitvoering ervan en de daaruit voortvloeiende cumulatieve effecten en mogelijke overlappingen.

– zal de Commissie, als follow-up op de uitgebreide evaluatie van de wetgeving op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk die eind 2015 zal worden afgerond, vaststellen welke tekortkomingen moeten worden aangepakt en zal zij specifieke maatregelen ontwikkelen om de lasten voor kmo's te verlichten en om hen te helpen te voldoen aan de EU-voorschriften. Er zullen eventueel maatregelen worden overwogen om de coherentie en consistentie te verbeteren tussen de wetgeving op het gebied van

[12] Voor nadere bijzonderheden zie het REFIT-scorebord.

veiligheid en gezondheid op het werk en de wetgeving inzake chemische stoffen (REACH).

– zal ook uit de resultaten van de geschiktheidscontrole van de wetgeving inzake chemische stoffen (die in 2016 zal worden afgerond) blijken waar verdere lastenverminderingen mogelijk zijn.

Verbetering van de uitvoering...

Het verminderen van administratieve lasten is niet alleen een kwestie van het wijzigen van wetgeving. Er zijn tal van andere manieren om bij te dragen tot een betere uitvoering van het EU-recht. Zo zal de Commissie onder meer:

– beginnen met een brede evaluatie van de rapportagevoorschriften om te zien hoe de lasten kunnen worden verlicht. Deze evaluatie zal met name vooral gericht zijn op gebieden waarop belanghebbenden onlangs hun bezorgdheid hebben laten blijken, zoals landbouw, energie, milieu en financiële diensten;

– met de lidstaten samenwerken om na te gaan welke de beste manieren zijn om ervoor te zorgen dat het EU-recht op nationaal niveau wordt nageleefd, met inbegrip van de lidstaten die zijn begonnen met een evaluatie van de mate waarin de combinatie van EU- en nationale regelgeving helpt het milieu te beschermen (zoals in het "Make It Work"-initiatief). Het doel is oplossingen te vinden om de efficiënte toepassing van het EU-recht op nationaal en lokaal niveau te verbeteren door de complexiteit ervan te verminderen, maar tegelijk het beschermingsniveau te behouden;

– de laatste hand leggen aan een databank die een volledig en betrouwbaar overzicht moet geven van de EU- en nationale voorschriften voor voedseletikettering, met name om kmo's bij te staan;

– er nauwlettend blijven op toezien dat de EU-richtlijnen duidelijk, correct en tijdig worden omgezet en dat de EU-regels naar behoren worden uitgevoerd en gehandhaafd in alle lidstaten, waardoor de rechtszekerheid wordt bevorderd en burgers en ondernemingen kunnen profiteren van de voordelen van de interne markt.

Vereenvoudiging van de EU-financiering...

Ten slotte pleit de Commissie al langer voor de vereenvoudiging van het beheer van EU-fondsen teneinde optimaal gebruik te maken van de voordelen van deze fondsen en de hoge normen voor financieel beheer te behouden. De vooruitgang op het gebied van vereenvoudiging wordt gemonitord met behulp van een scorebord voor administratieve vereenvoudiging dat regelmatig door de Commissie wordt gepubliceerd[13]. De complexiteit van de administratieve voorschriften voor de uitvoering van de EU-begroting, zowel op het niveau van de Unie als op dat van de lidstaten, leidt tot meer bureaucratie, vertragingen, kosten van controles en fouten. Vereenvoudiging is een essentieel onderdeel van de nieuwe "resultaatgerichte EU-begroting" en de Commissie zal deze werkzaamheden voortzetten, bijvoorbeeld op het gebied van:

– het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waar de Commissie het beheer van de gemeenschappelijke marktordening zal vereenvoudigen, met name door het samenvoegen

[13] Vereenvoudigingsscorebord voor het MFK 2014-2020, COM(2014) 114 final van 3.3.2014.

van de 200 bestaande verordeningen van de Commissie tot 40 uitvoerings- en gedelegeerde handelingen;

– de Europese structuur- en investeringsfondsen, in het kader waarvan de Commissie een groep op hoog niveau zal oprichten om toezicht te houden op de door de lidstaten geboekte vooruitgang op het gebied van vereenvoudiging, een reeks studies zal opstarten om na te gaan welke de verdere mogelijkheden zijn tot kostenvermindering en vereenvoudiging, en een interactieve databank zal creëren met juridische teksten en richtsnoeren voor de lidstaten, begunstigden en belanghebbenden;

– de uitvoering van Horizon 2020, waarbij een tweede reeks vereenvoudigingsmaatregelen voor het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie in voorbereiding is.

4.3. Een inclusieve aanpak

De Commissie zal actief op zoek gaan naar input van belanghebbenden over de manier waarop EU-wetgeving kan worden verbeterd.

Naast de hierboven genoemde nieuwe website "Lighten the Load - Have Your Say", richt de Commissie momenteel een nieuw "REFIT-platform" op, dat burgers binnenkort de kans zal geven om hun stem te laten horen en een basis zal vormen voor inclusieve werkzaamheden betreffende een gemeenschappelijke agenda. Het platform zal topdeskundigen uit het bedrijfsleven, sociale partners en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld samenbrengen, die via een open en transparante procedure zullen worden aangewezen, alsook deskundigen van de 28 lidstaten, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s. Elke belanghebbende die opmerkingen of voorstellen heeft, zal zijn standpunt over de gevolgen van EU-wetgeving aan het platform kunnen presenteren en kunnen voorstellen hoe de wetgeving kan worden verbeterd. Het platform zal rekening houden met deze voorstellen, standpunten formuleren over specifieke thema’s, zoals belemmeringen "voor digitalisering" of "voor innovatie", en concrete voorstellen doen aan de Commissie.

De eerste vicevoorzitter van de Commissie zal het platform voorzitten. De Commissie zal op alle voorstellen van het platform reageren en systematisch uiteenzetten hoe zij van plan is daaraan gevolg te geven. De Commissie zal de lidstaten vragen hetzelfde te doen in gevallen waarin de voorstellen betrekking hebben op de nationale omzetting en uitvoering.

5. CONCLUSIE

Deze mededeling bevat een reeks maatregelen die de hernieuwde inzet van de Commissie aantonen om de beginselen inzake "betere regelgeving" toe te passen in haar dagelijkse werkzaamheden. Het doel is om op een meer transparante en inclusieve wijze te werken teneinde te komen tot voorstellen van een betere kwaliteit, en ervoor te zorgen dat de bestaande regels effectiever bijdragen tot belangrijke maatschappelijke doelstellingen.

Een betere regelgeving is echter niet alleen de verantwoordelijkheid van de Commissie. Dit vergt een gezamenlijke inzet van alle Europese instellingen, de lidstaten en andere actoren, zoals de sociale partners. Het Europees Parlement en de Raad hebben een bijzondere verantwoordelijkheid om te zorgen voor betere regelgeving. De Commissie verzoekt hen om snel onderhandelingen te starten op basis van het voorstel van de Commissie voor een nieuw interinstitutioneel akkoord — met het doel deze af te ronden vóór het einde van 2015.